Legislative Summary LS-423E

BILL C-53: AN ACT TO PROTECT HUMAN HEALTH AND SAFETY AND THE ENVIRONMENT BY REGULATING PRODUCTS USED FOR THE CONTROL OF PESTS

Monique Hébert
Law and Government Division

3 April 2002
Revised 20 June 2002

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-53

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	21 March 2002
Second Reading:	15 April 2002
Committee Report:	3 June 2002
Report Stage:	10 June 2002
Third Reading:	13 June 2002

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	13 June 2002
Second Reading:	
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. Bill C-53: An Overview 6
1. The Preamble 6
2. Definitions: Clause 2 7
3. Application to the Crown: Clause 3 8
4. Minister's Mandate: Clause 4 8
5. Advisory Council: Clause 5 9
6. Prohibitions: Clause 6 9
7. The Registration of Pest Control Products: Clauses 7 and 8 10
8. Maximum Residue Limits: Clauses 9 to 11 12
9. Additional Information and Mandatory Reporting: Clauses 12 to 15 13
10. Re-evaluations and Special Reviews: Clauses 16 to 21 13
11. Other Grounds for Cancelling or Amending the Registration: Clauses 22 to 27 15
12. Public Consultation: Clause 28 15
13. Export Controls: Clauses 33 and 34 16
14. Reconsideration of Decisions: Clauses 35 to 40 16
15. Authorization to Use an Unregistered Pest Control Product: Clause 41 17
16. Access to Information: Clauses 42 to 44 17
17. Whistleblower Protection: Clause 47 18
18. Enforcement: Clauses 45 to 61 18
19. Fees, Charges and Costs: Clauses 63 and 64 18
20. Compensation for Use of Information: Clause 66 19
21. Regulation-Making Powers: Clause 67 19
22. Offences and Punishment: Clauses 68 to 79 19
23. Report to Parliament: Clause 80 20
24. Parliamentary Review 20

COMMENTARY 20

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BILL C-53: AN ACT TO PROTECT HUMAN HEALTH AND SAFETY AND THE ENVIRONMENT BY REGULATING PRODUCTS USED FOR THE CONTROL OF PESTS*

Bill C-53, An Act to protect human health and safety and the environment by regulating products used for the control of pests, was given First Reading on 21 March 2002 and was passed by the House of Commons on 13 June 2002. Sponsored by the Minister of Health, the bill replaces the current *Pest Control Products Act*, which was passed in 1969.

BACKGROUND

Pest control products (also called pesticides) are chemicals, organisms and devices designed to kill or control unwanted pests. They encompass a broad spectrum of products, including insecticides, herbicides, fungicides, algicides, insect repellents, wood preservatives and rodent traps.

Pest control products are used primarily in the agricultural sector to protect crops from ravaging diseases and other risks (about 90% of pesticide sales in Canada). In the non-agricultural sector (where the other 10% of sales are made), sales are highest in the domestic-use sector (about 56% of sales), followed by turf and ornamental uses (about 16% of sales), forestry (about 10% of sales) and industrial uses (about 10% of sales).

The regulation of pest control products in Canada is an area of shared jurisdiction. The federal government is responsible for:

- pre-market assessment and registration;
- compliance and enforcement; and
- re-evaluation, where warranted.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

The provinces and territories, in turn, are responsible for:

- post-registration transportation, sale, use, storage and disposal;
- licensing and training;
- spills and accidents;
- permits and use restrictions; and
- compliance and enforcement.

The federal government derives its authority to regulate pest control products from the *Pest Control Products Act*, a short statute consisting of only 13 sections. This Act generally prohibits the manufacture, importation, sale and use in Canada of any pest control product that contravenes the Act or the regulations. Notably, section 5 of the Act prohibits the sale and importation into Canada of any pest control product unless the product:

- has been registered;
- conforms to the prescribed standards; and
- is properly packaged and labelled.

The current *Pest Control Products Act* is essentially "framework" legislation. It is supplemented by the *Pest Control Products Regulations*, which set out detailed provisions under which the products are assessed and registered for use in this country.

The Minister of Agriculture and Agri-Food was initially responsible for administering the Act. However, this responsibility was transferred to the Minister of Health by Order in Council on 28 May 1995. The Pest Management Regulatory Agency (the PMRA) was also created within Health Canada that year to assist the Minister of Health in administering the Act.

Although the Act has not been materially amended since its passage in 1969, it has been under active review for over a decade:

1987 — The Law Reform Commission of Canada studied the legislation and made material recommendations for change in a study paper entitled *Pesticides in Canada: An Examination of Federal Law and Policy*.

1990 — The Pesticide Registration Review Team, a multi-disciplinary task force established in 1989 by the federal government to study and make recommendations to improve pesticide regulation in Canada, issued a report

entitled *Recommendations for a Revised Federal Pest Management Regulatory System. Final Report* (known as the "Blue Book"), which recommended a complete overhaul of the system.

1994 — The federal government issued *Government Proposal for the Pest Management Regulatory System* (known as the "Purple Book"), which set out the steps that the government proposed to take in response to the recommendations of the Pesticide Registration Review Team.

1999 — The federal Commissioner of the Environment and Sustainable Development issued a report, entitled *Managing Toxic Substances* (chapters 3 and 4), which criticized the federal government's regulation of toxic substances, including pesticides.

In June 1999, the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development undertook a study on pesticides due in part to growing concerns about the safety of these products.

Indeed, an increasing number of published studies are linking pesticide exposure to a variety of diseases and developmental abnormalities, including various forms of cancer (brain, breast, stomach, prostate and testicles), childhood leukemia, non-Hodgkin's lymphoma, Parkinson's disease, reduced fertility, damage to the thyroid and pituitary glands, lowered immunity, and behavioural problems. Children, especially the very young, are considered to be particularly vulnerable because of their specific developmental and physiological characteristics:

- they eat more food, drink more water, and breathe more air per kilogram of body weight than do adults;
- their diet consists of more fruit and vegetables, which may contain pesticide residues and other contaminants; and
- they live and play on the ground to a far greater extent than do adults, and they engage in more hand-to-mouth activity.

The Committee tabled its 200-page report, entitled *Pesticides: Making the Right Choice for the Protection of Health and the Environment*, in May 2000. In general terms, it expressed concern that Canada's pesticide-approval process places too much emphasis on the pesticide needs of producers and growers and not enough on human health and the environment.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
104-03243/

The Committee urged that human health and the environment be given top priority in the decision-making process and it pressed for more research on pesticides to gauge their effects on human health and the environment, particularly their effects on children and other vulnerable groups (e.g., the unborn, the elderly, people in poor health, high-exposure workers, etc.).

Stressing the importance of reducing reliance on pesticides, the Committee also advocated the promotion of and reliance on less-polluting strategies, such as organic farming and integrated pest management.

In total, the Committee made 77 recommendations for change. Its first recommendation called on the federal government to introduce new pesticide legislation as a matter of top priority. Its second recommendation urged that the new Act be based on the following guiding principles:

- to protect human health and the environment as the absolute priority in all pest management decisions;
- to apply the precautionary principle;
- to promote and increase reliance on pollution prevention strategies in order to eliminate or minimize the use of pesticides; and
- to foster public confidence by actively informing and educating Canadians about pesticide use and by involving them in the decision-making process.

The Committee emphasized that these guiding principles should be "operationalized" in the new Act, as opposed to simply being set out in the preamble. Other noteworthy recommendations called for:

- the evaluation of cumulative and aggregate risks in the pesticide assessment process, as well as the interaction between pesticides;
- the inclusion of an additional safety factor in the pesticide assessment process to better protect children and other vulnerable groups;
- the re-evaluation of all older pesticides by 2006, together with a mandatory re-evaluation of all registered pesticides at least every 15 years;
- the increased disclosure of information on pesticides to the public;

- the creation of three databases (pesticide sales; adverse effects; and alternatives to pesticides); and
- a five-year phase-out of pesticides used for cosmetic purposes (i.e., lawn and garden care).

This last recommendation sparked considerable public debate and proved to be the most controversial of the Committee's recommendations.

The Committee's report was not unanimous. The Official Opposition filed a dissenting opinion in which, among other things, it criticized the majority report for failing to weigh the necessity and value of pesticides.

The federal government tabled its response to the Committee's recommendations on 16 October 2000. Although it was generally supportive of the Committee's report, in many instances it failed to discuss the recommendations in sufficient detail to indicate what specific measures it would take and whether such measures would be enshrined in the new legislation, as opposed to the regulations or policy directives. One noteworthy exception was in relation to the Committee's proposed phase-out of pesticides for cosmetic purposes. The federal government rejected this recommendation, opting instead to work with the provinces and territories to develop and promote approaches to pest management in lawns that would be consistent with the principles of integrated pest management. It also undertook to carry out a priority re-evaluation of the most commonly available insecticides and herbicides now registered for lawn and turf care.

Acting on this commitment, the Honourable Allan Rock, former Minister of Health, announced a federal/provincial/territorial Action Plan for Urban Use Pesticides on 16 October 2000. This plan includes a Healthy Lawns Strategy, as well as a Healthy Lawns website (http://www.healthylawns.net/).

In introducing Bill C-53 on 21 March 2002, the Honourable Anne McLellan, Minister of Health, stated in the companion press release that the bill would safeguard Canadians, especially children, and would help ensure a safe and abundant food supply. She also affirmed the federal government's commitment to ensuring that Canadians are better protected from health and environmental risks posed by pesticides, observing that the bill reflected this commitment by modernizing and strengthening pesticide regulation and making the system more transparent.

A. Bill C-53: An Overview

In contrast to the current Act, which contains only 13 sections, Bill C-53 contains over 90 clauses, although seven of these make consequential amendments to other statutes (clauses 82 to 88, inclusive) and one is transitional in nature (clause 81).

1. The Preamble

The bill begins with a relatively lengthy preamble, consisting of 7 recitals, the sixth of which contains 10 sub-recitals.

The opening recital indicates that there are potential risks, both direct and indirect, associated with the use of pest control products. The second states that pest management plays a significant role in diverse areas of the economy and other aspects of the quality of life throughout Canada. The third notes the significant contribution that pest control products of acceptable risk and value can make to the attainment of the goals of sustainable pest management. The fourth defines the goals of sustainable pest management, whereas the fifth recognizes that the regulation of pest control products has traditionally been an area of shared responsibility between the federal government and the provinces and territories, and underscores the importance of continuing the current complementary approach in order to achieve mutually desired results efficiently, without regulatory conflict or duplication.

The sixth recital is the first one to place specific emphasis on the protection of human life and the environment. Its first sub-recital provides that it is in the national interest that the primary objective of the federal regulatory system must be to prevent unacceptable risks to people and the environment from the use of pest control products. The other sub-recitals deal with a variety of matters also considered to be in the national interest, including:

- the application of a science-based approach that addresses risks to human health and the environment both before and after registration;
- the registration of pest control products of acceptable risk only if they are shown to be efficacious and if conditions of registration can be established to prevent adverse health impacts and environmental pollution;
- consideration of aggregate risk and cumulative effects, as well as the different sensitivities of major identifiable subgroups (pregnant women, infants, children, women and seniors), when assessing risks to humans;

- the regulation of pest control products in a manner that supports sustainable development;
- the need to have a federal regulatory system designed to minimize risk and to encourage the development and implementation of innovative, sustainable pest management strategies;
- the need for inter-departmental cooperation within the federal government in the development of policies to pursue the attainment of the Act's objectives, taking into account advice from diverse other sources;
- the provision – to provinces, territories and other interested parties – of a reasonable opportunity to participate in the regulatory system; and
- the administration of the federal regulatory system in an efficient and effective manner that accords with the foregoing principles and objectives, that recognizes the various affected interests and concerns and that, where consistent with the system's primary objective of preventing unacceptable risks to people and the environment, minimizes the negative impact on economic viability and competitiveness.

The last recital stipulates that Canada must be able to fulfil its international obligations in relation to pest management.

2. Definitions: Clause 2

Clause 2 defines some of the key terms used throughout the bill. Notably, it defines "pest" and "pest control product" in the following manner:

> ''pest'' means an animal, a plant or other organism that is injurious, noxious or troublesome, whether directly or indirectly, and an injurious, noxious or troublesome condition or organic function of an animal, a plant or other organism.
>
> ''pest control product'' means (*a*) a product, an organism or a substance, including a product, an organism or a substance derived through biotechnology, **that consists of its active ingredient, formulants and contaminants, and** that is manufactured, represented, distributed or used as a means for directly or indirectly controlling, destroying, attracting or repelling a pest or for mitigating or preventing its injurious, noxious or troublesome effects; (*b*) an active ingredient that is used to manufacture anything described in paragraph (*a*); or (*c*) any other thing that is prescribed to be a pest control product.

New clause 2(2) was added by the House of Commons Standing Committee on Health (hereinafter the House Committee) to provide the following definition of "acceptable risks," which is the standard that must be met for a product to be approved for registration:

> **2(2) For the purposes of this Act, the health or environmental risks of a pest control product are acceptable if there is reasonable certainty that no harm to human health, future generations or the environment will result from exposure to or use of the product, taking into account its conditions or proposed conditions of registration.**

3. Application to the Crown: Clause 3

Clause 3 provides that the Act is binding on both the federal and provincial Crown.

4. Minister's Mandate: Clause 4

Clause 4 makes the prevention of unacceptable risks to people and the environment from the use of pest control products the Minister's primary objective in administering the Act. Consistent with and in furtherance of this primary objective, the Minister would be required to:

- support sustainable development, designed to enable the needs of the present to be met without compromising the ability of future generations to meet their own needs;
- seek to minimize health and environmental risks posed by pest control products and encourage the development and implementation of innovative, sustainable pest management strategies by facilitating access to pest control products that pose lower risks and by other appropriate measures;
- encourage public awareness in relation to pest control products by **informing the public**, facilitating public access to relevant information and public participation in the decision-making process; and
- ensure that only those pest control products that are determined to be of acceptable value are approved for use in Canada (defined in clause 2, "value" means the product's actual or potential contribution to pest management, taking into account its conditions or proposed conditions of registration, and includes the product's: efficacy; effect on host organisms with

which it is intended to be used; and health, safety and environmental benefits and social and economic impacts).

New clause 4.1 is an interpretive clause added by the House Committee. It specifies that, for greater certainty, the protection and consideration afforded children in the Act shall also extend to future generations.

5. Advisory Council: Clause 5

Clause 5 authorizes the establishment of an advisory council to assist the Minister in carrying out his or her duties under the Act. The Minister may specify the Council's functions and the means by which they would be performed. The Council would be required to submit its reports to the Minister, who would be required to place them in the Register created under clause 42.

6. Prohibitions: Clause 6

Clause 6 sets out a number of specific prohibitions regarding the manufacture, importation, exportation, handling, use, storage, advertising, etc., of pest control products unless it is done in accordance with the provisions of the Act and the regulations. It also sets out several defences. Offences under this clause are punishable:

- on summary conviction, by a maximum fine of $200,000 or imprisonment for up to six months, or both; or
- on conviction on indictment, by a maximum fine of $500,000 or imprisonment for up to three years, or both.

Comparable offences under the current Act are punishable:

- on summary conviction, by a maximum fine of $50,000 or imprisonment for up to six months, or both; or
- on conviction on indictment, by a maximum fine of $250,000 or imprisonment for up to two years, or both.

It should be noted that the penalties prescribed under clause 6 are only in relation to the offences set out under that clause. Additional offences and violations, as well as the related penalties, are scattered throughout the legislation (e.g., clauses 29 to 33, 40, 41, **43**, 44,

46, 47, 50, 53, 57, 59, etc.). The general offences and punishment provisions are set out in clauses 68 to 80. Clause 68(4) prescribes the severest monetary penalty in the bill. Anyone who, while contravening the Act or regulations, wilfully or recklessly causes a risk of imminent death or serious bodily harm to another person, a risk of substantial harm to the environment or actual harm to the environment, is punishable:

- on summary conviction, by a maximum fine of $300,000 or imprisonment for up to six months, or both; or
- on conviction on indictment, by a maximum fine of $1,000,000 or imprisonment for up to three years, or both.

7. The Registration of Pest Control Products: Clauses 7 and 8

Under clause 7(1) an application to register a pest control product or to amend an existing registration must be submitted to the Minister in the specified form and manner. Once satisfied that the application meets the prescribed requirements, the Minister is required by clause 7(3) to conduct any evaluations considered necessary in relation to the product's:

- health risks;
- environmental risks; and
- value (clause 2 defines "value" to mean the product's actual or potential contribution to pest management, taking into account its conditions or proposed conditions of registration, and includes the product's: efficacy; effect on host organisms with which it is intended to be used; and health, safety and environmental benefits and social and economic impacts).

The Minister must expedite the evaluation of reduced-risk products. In specified cases, he or she must also carry out consultations with the public and with federal and provincial departments and agencies whose interests and concerns are affected by the federal regulatory system. (clause 7(3))

In order to approve an application, the Minister must be satisfied that the product's health and environmental risks and value are "acceptable." (clause 8(1)) **As mentioned earlier, pursuant to clause 2(2), the health and environmental risks of a product are "acceptable" if there is reasonable certainty that no harm to human health, future generations or the environment will result from exposure to or use of the product, taking into account its conditions or proposed conditions of registration.**

In making a determination as to the acceptability of a product's risks, the Minister must apply a "scientifically based" approach. In addition, in evaluating the health risks (but not the environmental risks) **of selected products, the Minister must also:**

- **consider available information on aggregate exposure to the product and cumulative effects of the product with other products having a common mechanism of toxicity;**
- apply an appropriate margin of safety to take into account, among other factors, the use of animal experimentation data and the different sensitivities to pest control products of major identifiable subgroups (including pregnant women, infants, children, women and seniors); and
- apply an additional margin of safety that is ten times the "appropriate" margin of safety if the product is being proposed for use in or around homes, although this tenfold safety margin could be increased or decreased if, on the basis of reliable scientific evidence, it is found that a different safety margin would be appropriate.

As indicated above, the foregoing requirements apply only to selected products. These are products that, pursuant to clause 28, involve one of the following decisions to be made:

- **a decision to register a product involving a new active ingredient;**
- **a decision to register or amend the registration of a product that, if allowed, may result in significantly increased health or environmental risks; or**
- **a decision about the product's registration following a re-evaluation or special review. (clause 7(7))**

With regard to the evaluation of a product, other noteworthy requirements or provisions include the following:

- the applicant has the burden of persuading the Minister that the health and environmental risks and the value of a product are acceptable; (clause 7(6)(a))
- in evaluating these factors, the Minister must give effect to applicable government policy; (clause 7(8)) and
- comparative risk assessments may be made by taking into account the risks and value of other products that are registered for the same use. (clause 7(9))

After completion of the requisite evaluations and consultations, the Minister must (*shall*) register the product or amend its registration, if he or she considers that the product's health and environmental risks and value are acceptable. (clause 8(1)) Conversely, where one or more of these criteria is considered unacceptable, the Minister must turn down the application. (clause 8(4))

Where an application is approved, the Minister must specify the conditions under which the product may be manufactured, handled, stored, transported, imported, exported, packaged, distributed, used or disposed, as well as the conditions regarding its composition and labelling. (clause 8(1)) In accordance with any applicable regulations, the Minister must also specify that product safety information, including a material safety data sheet, must be provided to workplaces where the product is used or manufactured. (clause 8(3)) A registrant must also provide the Minister with sales data regarding the registered product. (clause 8(5))

A registration or amended registration is valid for the period of time specified by the Minister, which may be either "finite" or "indefinite." (clause 8(1))

8. Maximum Residue Limits: Clauses 9 to 11

Where necessary, the Minister would continue his or her current function of setting maximum residue limits (MRLs; i.e., the maximum limits of pesticide residues allowed on food). (clauses 9 and 10) In selected cases, however, the Minister would be required to:

- apply an additional margin of safety that is ten times greater than the appropriate margin of safety; and
- consider, based on available information:
  - the product's aggregate exposure (i.e., dietary exposure and exposure from other non-occupational sources, such as drinking water and use around homes and schools);
  - the cumulative effects of the product and other pest control products having a common mechanism of toxicity; and
  - the different sensitivities to pest control products of major identifiable subgroups, including pregnant women, infants, children, women and seniors. (clause 11)

Similarly to clause 7(7), which deals with the initial registration of a product or an amendment to the registration, the foregoing requirements for evaluating the health risks of a

product for the purposes of establishing the MRLs apply only to products involving a so-called "major" decision, namely:

- a decision to register a product consisting of or containing an unregistered active ingredient;
- a decision regarding the registration (or amendment) of a product that, if allowed, may result in significantly increased health or environmental risks; or
- a decision about the registration of a product following a re-evaluation or special review.

9. Additional Information and Mandatory Reporting: Clauses 12 to 15

A registrant could be required to compile additional information on the product, conduct tests and monitor experience with the product, and to submit the related report(s) to the Minister. (clause 12)

Registrants and persons applying to register a product or to have maximum residue limits specified would in turn have to report, on a mandatory basis, any information prescribed by regulation relating to the health or environmental risks of a product, or to its value. (clause 13) After considering the information, the Minister would be required to determine whether to initiate a special review. (clause 14) The Minister's conclusions regarding this information would also have to be **placed in the Register and** made public if the Minister concluded that the product posed a significant health or environmental risk or that it was in the public interest to do so. (clause 15)

10. Re-evaluations and Special Reviews: Clauses 16 to 21

The Minister may initiate a re-evaluation of a registered pest control product where there has been a change in the information required, or in the procedures used, to evaluate the health or environmental risks or value. (clause 16(1)) Where a product involved a so-called "major" decision, it would have to be re-evaluated on a mandatory basis. Specifically, the re-evaluation of an older product (i.e., registered before 1 April 1995) would have to be initiated, on a mandatory basis, no later than 1 April 2005 or the 16th year following the last date upon which one of the foregoing decisions was made, whichever date is the later. The re-evaluation of newer products (i.e., registered on or after 1 April 1995) would in turn have to be initiated no later than the 16th year after the last decision of that type was made. (clause 16(2)) Note that although this

clause requires the re-evaluation to be initiated within the specified time, there is no timeline regarding its completion.

In addition to re-evaluations, the bill also calls for products to undergo a special review in specified instances, namely:

- where the Minister has reasonable grounds to believe that a product's health or environmental risks or value are unacceptable;
- a member country of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has prohibited, for health or environmental reasons, all uses of an active ingredient contained in a product; or
- a federal or provincial government department or agency has provided the Minister with information about a product's health or environmental risks or value, which leads the Minister to believe that the product's health or environmental risks or value are unacceptable. (clause 17(1) to (3))

Any person may also request a special review of the registration of a pest control product by making a request to the Minister. Within a reasonable time after receiving such a request, the Minister must decide whether to go ahead and must provide the applicant with written reasons for the decision. (clause 17(4) and (5))

Clauses 16, 18 and 19 set out the steps to be taken and the matters to be considered in carrying out a special review or a re-evaluation. Public consultations may be required in some, but not all, instances.

Clause 20 provides that during a re-evaluation or special review, the registration of a product may be cancelled or amended if the registrant fails to provide the requisite information, or where the Minister believes that such action is necessary to deal with a situation that endangers human health or safety or the environment, taking into account the precautionary principle. The precautionary principle, set out in clause 20(2), states that "where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent adverse health impact or environmental degradation." This is the only reference in the bill to the precautionary principle.

Where, in turn, the requisite evaluations and consultations have been completed, the Minister must either confirm, cancel or amend the registration of the product in question.

However, the effective date of the Minister's decision may be delayed on specified grounds, for example, where an alternative is not available and the Minister considers that the product's health and environmental risks and value are acceptable until the effective date. (clause 21)

11. Other Grounds for Cancelling or Amending the Registration: Clauses 22 to 27

Clauses 22 to 27 specify additional grounds for cancelling or amending a product's registration. These include:

- where the registrant intends to discontinue the sale of a product for one or more uses for which the product was registered; (clause 22)
- where the registrant has failed to pay a fee, fine, penalty, charge or cost for which he or she is liable under the Act, **but the registrant must be afforded an opportunity to make representations on the proposed action before it is taken**; (clause 23)
- where the registrant fails to comply with the conditions of registration; (clause 25)
- where there has been a contravention of the Act; (clause 26) and
- where it is necessary to implement an international agreement. (clause 27)

The Minister may also amend the registration of a pest control product for the purpose of reducing its health or environmental risks or of increasing its value, but the registrant's written consent would be required. (clause 24)

12. Public Consultation: Clause 28

The Minister must consult the public as well as federal and provincial departments and agencies whose interests and concerns are affected by the federal regulatory system, but only in relation to selected decisions, namely decisions regarding:

- an application to register a pest control product involving an unregistered active ingredient;
- an application to register (or amend the registration of) a pest control product that might result in significantly increased health or environmental risks;
- the action to be taken following a re-evaluation or special review; or
- any other matter that the Minister considers is in the public interest. (clause 28(1))

Public consultations are initiated by making public a "consultation statement" containing specified information (e.g., summary of relevant reports, proposed decision and any confidential test data considered necessary in the public interest) and by inviting written comments, which the Minister must consider before making a decision. Following the decision, a "decision statement" must in turn be made public, containing specified information (e.g., reasons for the decision, summary of the comments made, and any confidential test data considered necessary in the public interest).

13. Export Controls: Clauses 33 and 34

Clauses 33 and 34 call for the establishment by the Governor in Council of a Pest Control Products Export Control List and prohibits anyone from exporting the products contained in the list unless duly authorized to do so.

Similar, albeit more detailed provisions, are contained in sections 100 to 103 of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA, 1999). These provisions allow implementation of the 1998 Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (the PIC Convention).

14. Reconsideration of Decisions: Clauses 35 to 40

Clause 35 allows a notice of objection to be filed in relation to specified decisions (e.g., decisions regarding the export of a pest control product or decisions regarding the registration of: a product involving an unregistered active ingredient; a product that might result in significantly increased health and environmental risks; or a product that underwent a re-evaluation or special review).

Following receipt of the notice of objection, the Minister may establish a review panel, whose role is advisory only. However, the Minister would have to make public the review panel's recommendations, as well as his or decision, the reasons for it, and a summary of the information considered, including any confidential test data deemed necessary in the public interest. (clause 39)

15. Authorization to Use an Unregistered Pest Control Product: Clause 41

The Minister could authorize the use of an unregistered product for a specified purpose, subject to the regulations and any conditions that he or she specified. The Minister would have to do so (*shall*) where he or she considered that the specified purpose, if carried out in accordance with the conditions that were prescribed, would not pose unacceptable health or environmental risks.

16. Access to Information: Clauses 42 to 44

Clause 42(1) calls for the establishment of a Register of Pest Control Products which, subject to the applicable regulations, would contain information on pest control products, including information regarding applications, registrations, re-evaluations and special reviews. The Register would be required to contain the information specified in clause 42(2).

The public, however, would not necessarily have access to the information contained in the Register. It would have access to (and could copy) only information that was not confidential test data or confidential business information, unless disclosure, in the latter case, was otherwise authorized under the regulations. (clause 42(4)) However, confidential test data and confidential business information could be disclosed in the circumstances specified in clauses 43 and 44. For example, confidential test data in the Register could be inspected by a person who, after submitting the requisite application and an affidavit, was authorized to do so where the Minister was satisfied that the applicant would not use the data to register a product (or amend the registration) or supply the data to another person for such a purpose. (clause 43(2)) Subject to the regulations, confidential test data and confidential business information could also be released to specified parties for specified purposes, such as to medical professionals who request the data to make a diagnosis or provide medical treatment, or to a federal or provincial government that requests the information in order to respond to an emergency. (clause 44)

In addition to the establishment of the Register, which would have limited public access, clause 42(7) calls for the establishment of an "electronic public registry." This registry would have to contain any information contained in the Register, a copy of which could be obtained by the public under the Act or the regulations. It would also have to contain other specified information, including intergovernmental memoranda of understanding and reports on international harmonization activities regarding the regulation of pest control products.

New clause 42.1 was added by the House Committee. It requires the public to be consulted about policies, guidelines and codes of practice developed in relation to the regulation of pest control products.

17. Whistleblower Protection: Clause 47

Clause 47 would protect whistleblowers who reported an actual or potential contravention of the Act or the regulations to an inspector. Their anonymity would be maintained, if requested. They would also be protected in the workplace against dismissal, harassment, suspension, etc.

This workplace protection would also apply to persons who refused (or stated an intention to refuse) to do anything that he or she reasonably believed was or could be a contravention under the Act or who did (or stated an intention of doing) anything that he or she reasonably believed was required to be done under the Act.

18. Enforcement: Clauses 45 to 61

Clause 45 calls for the appointment of inspectors and analysts. Clauses 48 to 56 set out the provisions governing inspections, searches and seizures and the disposal of seized material. Because these are fairly standard enforcement measures, they will not be considered further.

Under clause 57, an inspector who believes on reasonable grounds that a person has contravened the Act or the regulations, may issue a stop or shut down order in relation to the offending activity. Such orders are subject to review in accordance with the provisions of clause 60. This clause also allows the review of other selected enforcement actions.

19. Fees, Charges and Costs: Clauses 63 and 64

Clause 63 allows the government to recover any fee or charge related to the administration of the Act or regulations. Clause 64, in turn, allows the government to recover, from specified parties, any charges under the Act or any costs incurred by the government in administering the Act or regulations, including those incurred in relation to specified actions (e.g., inspections, testing, seizures, forfeitures, disposals, risk-control measures, etc.).

20. Compensation for Use of Information: Clause 66

Clause 66 authorizes the Minister to determine the terms and conditions of agreements regarding the payment of compensation by an applicant for the right to use or rely on information provided to the Minister by registrants under the Act. Such agreements would have to be made in accordance with the regulations and would have to provide for the determination of compensation payable through negotiation and binding arbitration. Selected sections of the *Commercial Arbitration Act* would govern the arbitration in question, unless the parties agreed otherwise.

21. Regulation-Making Powers: Clause 67

Clause 67 confers broad regulation-making powers on the Governor in Council. Regulations could be made in relation to 32 separate matters under clause 67(1). Regulations could also be developed to implement selected articles under the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (known as TRIPS) of the World Trade Organization Agreement. These articles deal with restrictions on the disclosure of trade secrets (NAFTA only) and of safety and effectiveness data submitted in support of an application to register an agricultural chemical product (both agreements).

22. Offences and Punishment: Clauses 68 to 79

As mentioned under clause 6, specific offences and related penalties are scattered throughout the bill. Clauses 68 to 69 set out additional offences and penalties, whereas clause 70 deals with corporate liability issues.

The remaining clauses deal with a variety of matters, including evidentiary and sentencing matters. For example:

- an offender is liable to be convicted for a separate offence for each day the offence occurs; (clause 72)
- in addition to any sentence imposed, the court may require an offender to take one or more of the 11 actions specified in clause 77 (e.g., compensate the victim, publish the facts of the offence, together with an apology, community service, etc.);

- in addition to any other fine imposed, the court may require an offender to pay a fine equal to three times the amount the court estimates was made by committing the offence; (clause 78) and
- in order to encourage voluntary compliance, the Minister may publish information about any contravention of the Act and regulations, including a contravention designated as a violation under the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act*.

23. Report to Parliament: Clause 80

The Minister would be required to table an annual report in Parliament regarding the administration and enforcement of the Act for that year, including:

- a status report on **registrations, including the registration of reduced-risk products, and on** any re-evaluations and special reviews carried out; and
- a report on any scientific developments regarding the evaluation of a product's health and environmental risks and value and the integration of these developments into the decision-making process.

24. Parliamentary Review

New clause 80.1 was added by the House Committee to require a parliamentary review of the legislation every seven years after the day on which clause 1 (short title) comes into force.

COMMENTARY

Bill C-53 was referred to the House of Commons Standing Committee on Health on 15 April 2002. Over the course of the next four weeks, the Committee heard from more than 40 groups and individuals, as well as from the Minister of Health and officials from the Pest Management Regulatory Agency (the PMRA).

In general terms, the witnesses expressed support for the bill, which was viewed as an improvement over the existing thirty-year-old legislation. It was widely felt, however, that the bill could be strengthened in a number of respects, but there was no consensus on which changes should be made. For example, opinion differed on whether the bill should provide more or less protection for confidential business information.

The bill's failure to implement a phase-out or ban on the use of pesticides for cosmetic purposes was one of the main areas of concern. Witness after witness, primarily from the health and environmental sectors, emphasized the need for a Canada-wide approach, pointing out that initiatives at the municipal level, although welcome, failed to protect *all* Canadians from the harmful effects of pesticides.

Many members of the Committee were sympathetic to these concerns, but they decided against enacting a federal ban, due in large measure to the position of the federal government that regulating the use of pesticide products, post-registration, was an area of provincial and territorial jurisdiction.

A further area of concern was the lack of definition in the bill of the terms "acceptable risk" and "unacceptable risk." It was felt that these terms, which represent the standard by which products are approved or disapproved for registration, were too fundamental to the legislation to be left undefined. Several definitions were proposed, but the government's definition of "acceptable risk," as amended by the Committee to include a reference to "future generations," was accepted in the end. It essentially calls for "reasonable certainty of no harm" (clause 2(2)).

The bill's single reference to the precautionary principle in clause 20[(1)] also came under fire. Many witnesses felt that this principle (or a reworded version of it) should be enshrined in the preamble and "operationalized" in other parts of the legislation. The government officials responded that there was no need to do so because the bill already takes a precautionary approach. Notably, the bill authorizes the registration of only those products that pose an "acceptable risk." The bill also requires appropriate safety margins to be applied in evaluating risk. All amendments proposed in relation to the precautionary principle were accordingly defeated.

One important amendment that was made concerns the evaluation of aggregate exposure and cumulative effects. Initially, Bill C-53 required consideration of these factors only in the evaluation of health risks for the purpose of setting the maximum (pesticide) residue levels (MRLs) on foodstuffs (clause 11(2)(a)). Responding to concerns

---

(1) Clause 20(1)(b) enables corrective action to be taken (e.g., cancellation of a product's registration) where, during a re-evaluation or special review, the Minister believes that it is necessary to do so to deal with a situation that endangers human health or safety or the environment, taking into account the precautionary principle.

from health and environmental groups that these factors should be considered in *all* product evaluations (e.g., product registrations, re-evaluations or special reviews), the government introduced an amendment to clause 7(7), which requires that aggregate exposure and cumulative effects be considered in evaluating the health risks of products undergoing an initial evaluation for registration or a registration amendment.

The amendment that was passed, however, requires consideration of these factors only in relation to "selected" products, namely, products involving one of the following so-called "major" decisions:

- a decision to register a product involving a new active ingredient;
- a decision to register or amend the registration of a product that, if allowed, may result in significantly increased health or environmental risks; or
- a decision about the product's registration following a re-evaluation or special review.

Furthermore, because of the specific way in which the amendment was framed, the pre-existing requirements in clause 7(7) to apply safety margins in evaluating health risks were also made subject to the "selected" products limitation. No such limitation had been prescribed in the original bill. It is, therefore, an open question whether clause 7(7), as amended, constitutes a step forward because it calls for consideration of aggregate exposure and cumulative effects, or a step backward because all of the factors to be considered and the safety margins to be applied in evaluating health risks are now limited to "selected" products, that is, those involving a "major" decision.

A concomitant amendment requiring consideration of aggregate exposure and cumulative effects was also made in relation to the evaluation of health risks in the course of a re-evaluation or special review of a product under clause 19(2).

One amendment that was urged by the witnesses was the enactment of a fast-track mechanism for the registration of reduced-risk products. Clause 7 was accordingly amended to require the Minister to expedite the evaluation of products that may reasonably be expected to pose lower health or environmental risks (clause 7(3)(b)).

A further amendment that was made, primarily in response to concerns raised by the agricultural sector, relates to "minor use" products. Minor use products are products that are not available in Canada because the market for them is too small and

there is therefore insufficient economic incentive for their manufacturers to seek and maintain registration in this country. Several detailed amendments were proposed to promote and facilitate the registration of minor use products, but these were ruled out of order as falling outside the scope of the bill. The government's much simpler amendment was accepted. It amends the bill's regulatory powers in clause 67 to expressly authorize the Governor in Council to make regulations respecting minor uses (clause 67(1)(*f*.1)).

A final noteworthy amendment concerns the periodic review of the legislation by Parliament. The original bill did not call for such a review. Because of the legislation's complexity and importance, it was widely felt that there should be a periodic review by Parliament, although there was disagreement on the appropriate timing for such reviews. Most proposed amendments called for a parliamentary review every five years, whereas the government amendment called for one every ten years. In the spirit of compromise, agreement was reached on a parliamentary review every seven years, which was added under new clause 80.1 of the bill.

Approximately 200 amendments were proposed in relation to Bill C-53 during its consideration by the House Committee. Of these, only 18 were adopted, some of which were purely technical in nature. Many groups and individuals may, therefore, feel that the bill requires further improvement. It is unclear, however, whether they would prefer to see the bill passed as currently amended or to insist that additional amendments be made first, thereby delaying its passage, possibly for some time to come.

Résumé législatif LS-423F

PROJET DE LOI C-53 : LOI VISANT À PROTÉGER LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ HUMAINES ET L'ENVIRONNEMENT EN RÉGLEMENTANT LES PRODUITS UTILISÉS POUR LA LUTTE ANTIPARASITAIRE

Monique Hébert
Division du droit et du gouvernement

Le 3 avril 2002
Révisé le 20 juin 2002

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-53

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	21 mars 2002
Deuxième lecture :	15 avril 2002
Rapport du comité :	3 juin 2002
Étape du rapport :	10 juin 2002
Troisième lecture :	13 juin 2002

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	13 juin 2002
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :
Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Projet de loi C-53 – Survol 6
1. Préambule 6
2. Définitions – Article 2 8
3. Obligation de Sa Majesté – Article 3 8
4. Mission du ministre – Article 4 8
5. Comité consultatif – Article 5 9
6. Interdictions – Article 6 10
7. Homologation des produits antiparasitaires – Articles 7 et 8 11
8. Limites maximales de résidus – Articles 9 à 11 13
9. Renseignements supplémentaires et obligation de communiquer – Articles 12 à 15 14
10. Réévaluation et examen spécial – Articles 16 à 21 14
11. Autres motifs de révocation ou de modification – Articles 22 à 27 16
12. Consultation publique – Article 28 17
13. Contrôle de l'exportation – Articles 33 et 34 17
14. Examen des décisions – Articles 35 à 40 18
15. Autorisation d'utilisation d'un produit antiparasitaire non homologué – Article 41 18
16. Accès à l'information – Articles 42 à 44 18
17. Protection des dénonciateurs – Article 47 19
18. Application de la loi – Articles 45 à 61 20
19. Droits et autres frais – Articles 63 et 64 20
20. Droits à payer pour l'utilisation de renseignements – Article 66 20
21. Règlements – Article 67 20
22. Infractions et peines – Articles 68 à 79 21
23. Rapport au Parlement – Article 80 21
24. Examen Parlementaire 22

COMMENTAIRE 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-53 : LOI VISANT À PROTÉGER LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ HUMAINES ET L'ENVIRONNEMENT EN RÉGLEMENTANT LES PRODUITS UTILISÉS POUR LA LUTTE ANTIPARASITAIRE*

Le projet de loi C-53 : Loi visant à protéger la santé et la sécurité humaines et l'environnement en réglementant les produits utilisés pour la lutte antiparasitaire, a franchi l'étape de la première lecture le 21 mars 2002 et a été adopté par la Chambre des communes le 13 juin 2002. Parrainé par le ministre de la Santé, ce projet de loi remplacera la *Loi sur les produits antiparasitaires*, promulguée en 1969.

CONTEXTE

Les produits antiparasitaires, également appelés pesticides, sont des produits chimiques, des organismes et des dispositifs conçus pour tuer ou réprimer les ravageurs. Ils englobent un large éventail de produits, dont les insecticides, les herbicides, les fongicides, les algicides, les insectifuges, les préservatifs pour le bois et les pièges à rongeurs.

Les produits antiparasitaires sont employés principalement en agriculture – environ 90 p. 100 des pesticides vendus au Canada – pour protéger les cultures des maladies et des autres risques. Les ventes dans les autres secteurs (environ 10 p. 100) se répartissent de la façon suivante : usage domestique (environ 56 p. 100), entretien des pelouses et aménagement extérieur (environ 16 p. 100), secteur forestier (environ 10 p. 100) et secteur industriel (environ 10 p. 100).

La réglementation des produits antiparasitaires au Canada est un domaine de compétence partagée. Le gouvernement fédéral est chargé :

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

- de l'évaluation et de l'homologation des produits avant leur mise en marché;
- du contrôle du respect et de l'application de la loi;
- de la réévaluation, au besoin.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont chargés :

- de la réglementation du transport, de la vente, de l'utilisation, de l'entreposage et de l'élimination des produits après homologation;
- de la délivrance de permis et de la formation;
- des mesures à prendre en cas de déversements et d'accidents;
- des permis et des restrictions d'utilisation;
- du contrôle du respect et de l'application de la loi.

Le gouvernement fédéral tire son pouvoir de réglementer les produits antiparasitaires de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, une loi brève qui ne comporte que 13 articles. Cette loi interdit la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation au Canada de tout produit antiparasitaire qui enfreint la *Loi* ou son règlement. En particulier, l'article 5 de la *Loi* interdit la vente et l'importation au Canada de produits antiparasitaires :

- qui n'ont pas été agréés conformément aux règlements;
- qui ne sont pas conformes aux normes réglementaires;
- dont l'emballage et l'étiquetage ne sont pas réglementaires.

L'actuelle *Loi sur les produits antiparasitaires* est essentiellement une loi cadre appuyée par le *Règlement sur les produits antiparasitaires*, qui contient des dispositions détaillées en vertu desquelles les produits sont évalués et homologués pour utilisation au Canada.

Au début, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire était responsable de l'application de la *Loi*, mais cette responsabilité a été confiée au ministre de la Santé en vertu d'un décret du 28 mai 1995. L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) a été créée au sein de Santé Canada la même année; elle est chargée d'aider le ministre de la Santé à appliquer la *Loi*.

La *Loi* n'a pas subi de modifications importantes depuis son adoption en 1969, mais elle fait l'objet d'un examen suivi depuis une quinzaine d'années.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1987 La Commission de réforme du droit du Canada a étudié la *Loi* et recommandé des changements majeurs dans un document intitulé *Pesticides au Canada, Examen de la loi et de la politique fédérales*.

1990 L'Équipe d'examen du processus d'homologation des pesticides, un groupe multidisciplinaire, créé en 1989 par le gouvernement fédéral pour étudier la réglementation des pesticides au Canada et recommander des moyens de l'améliorer, a publié un rapport intitulé *Révision du système réglementaire fédéral de lutte antiparasitaire, rapport final, décembre 1990* (Livre bleu), qui recommandait un renouvellement complet du système.

1994 Le gouvernement fédéral a publié *Proposition du gouvernement concernant le système de réglementation de la lutte antiparasitaire* (Livre mauve), dans lequel il précisait comment il comptait mettre en œuvre les recommandations de l'Équipe d'examen du processus d'homologation des pesticides.

1999 Le Commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable a publié un rapport intitulé *La gestion des substances toxiques* (chapitres 3 et 4), qui critiquait la réglementation fédérale des substances toxiques, y compris les pesticides.

En juin 1999, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a entrepris une étude sur les pesticides, principalement pour répondre aux préoccupations croissantes exprimées au sujet de la sécurité de ces produits.

De fait, un nombre croissant d'études publiées établissent un lien entre l'exposition aux pesticides et une variété de pathologies et d'anomalies du développement, dont différentes formes de cancer (cerveau, sein, estomac, prostate et testicules), leucémie infantile, lymphome non hodgkinien, maladie de Parkinson, réduction de la fertilité, lésions aux glandes thyroïde et pituitaire, défense immunitaire réduite et problèmes de comportement. Les enfants, et surtout les enfants en très bas âge, seraient particulièrement vulnérables en raison de leurs caractéristiques physiologiques et de croissance spécifiques :

- ils consomment davantage de nourriture et d'eau et respirent plus d'air, par kilogramme de poids corporel, que les adultes;
- ils consomment davantage de fruits et légumes, qui peuvent contenir plus de résidus de pesticides et d'autres contaminants;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- ils vivent et jouent davantage que les adultes au niveau du sol et ils portent plus souvent leur main à leur bouche.

Le Comité a déposé un rapport de 200 pages intitulé *Les pesticides : un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement* en mai 2000. De manière générale, le Comité estime que le processus canadien d'approbation des pesticides insiste trop sur les besoins des producteurs et des agriculteurs et pas assez sur la santé et l'environnement. Le Comité exhorte le gouvernement à donner la priorité absolue à la santé et à l'environnement dans la prise de décisions et réclame d'autres recherches sur les pesticides pour établir leurs effets sur la santé des personnes et l'environnement, et en particulier sur les enfants et les autres groupes vulnérables (p. ex. les fœtus, les personnes âgées, les malades et les travailleurs fortement exposés).

Insistant sur l'importance de réduire l'emploi de pesticides, le Comité encourage la promotion et l'emploi de méthodes moins polluantes, par exemple l'agriculture biologique et la gestion intégrée des ravageurs.

En tout, le Comité a formulé 77 recommandations de changement. La première recommandation invite le gouvernement fédéral à déposer en priorité une nouvelle loi sur les pesticides. La deuxième recommandation exhorte le gouvernement à faire en sorte que la nouvelle loi se fonde sur les principes suivants :

- accorder à la protection de la santé humaine et de l'environnement la priorité absolue dans les décisions en matière de lutte antiparasitaire;
- inscrire le principe de la prudence dans la prise de décisions;
- promouvoir et accroître le recours à des stratégies de prévention de la pollution afin de réduire ou d'éliminer le recours aux pesticides;
- encourager les Canadiens à avoir confiance en les informant et en les sensibilisant en ce qui a trait à l'utilisation des pesticides et en les faisant participer réellement à la prise de décision.

Le Comité recommande que ces principes figurent non seulement dans le préambule de la nouvelle loi, mais aussi dans les articles exécutoires. Notamment, le Comité recommande également :

- que le processus d'évaluation des pesticides évalue les risques cumulatifs et combinés et les interactions possibles entre pesticides;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- que le processus d'évaluation des pesticides comporte un facteur de sécurité additionnel de manière à mieux protéger les enfants et les autres groupes vulnérables;
- que tous les pesticides homologués avant 1995 soient réévalués d'ici 2006 au plus tard et que tous les pesticides homologués soient réévalués au moins aux 15 ans;
- que davantage d'informations sur les pesticides soient communiquées au public;
- que soient créées trois bases de données (ventes de pesticides, effets nocifs et solutions de remplacement des pesticides);
- que l'on élimine graduellement sur cinq ans les pesticides employés à des fins esthétiques (p. ex. pour l'entretien des pelouses et des jardins).

Cette dernière recommandation a suscité un vif débat public et a été la plus controversée des mesures recommandées par le Comité.

Le rapport du Comité n'a pas fait l'unanimité. L'Opposition officielle a déposé un avis de dissidence dans lequel, entre autres choses, elle estime que le rapport de la majorité a omis d'évaluer la nécessité et l'utilité des pesticides.

Le gouvernement fédéral a déposé sa réponse aux recommandations du Comité le 16 octobre 2000. La réponse est généralement favorable au rapport du Comité mais, dans de nombreux cas, elle n'examine pas les recommandations suffisamment en détail pour indiquer les mesures qu'elle préconise ou préciser si ces mesures devraient être incluses dans la nouvelle loi, dans le règlement ou dans les directives stratégiques. Il convient de signaler une exception, en ce qui concerne la recommandation du Comité d'interdire graduellement l'emploi de pesticides à des fins esthétiques. Le gouvernement fédéral rejette cette recommandation et propose plutôt de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux à l'élaboration et à la promotion de méthodes de répression des ravageurs des pelouses selon les principes de la gestion intégrée des ravageurs. Le gouvernement s'engage par ailleurs à procéder en priorité à une réévaluation des insecticides et des herbicides les plus courants qui sont homologués pour l'entretien des pelouses.

Pour donner suite à cet engagement, l'honorable Allan Rock, alors ministre de la Santé, a annoncé le 16 octobre 2000 un plan d'action fédéral-provincial-territorial sur l'utilisation urbaine de pesticides. Ce plan comporte la stratégie « Pelouses Saines » et un site Web connexe (http://www.healthylawns.net).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En présentant le projet de loi C-53, le 21 mars 2002, l'honorable Anne McLellan, ministre de la Santé, a indiqué dans le communiqué que cette mesure législative garantirait la sécurité des Canadiens, et en particulier des enfants, et contribuerait à assurer un approvisionnement abondant et sûr en produits alimentaires. Elle a également affirmé la volonté du gouvernement fédéral de faire en sorte que les Canadiens soient mieux protégés des risques pour la santé et l'environnement posés par les pesticides et a souligné que le projet de loi respecte cet engagement en modernisant et renforçant la réglementation des pesticides et en rendant le système plus transparent.

A. Projet de loi C-53 – Survol

Contrairement à la *Loi* actuelle, qui ne contient que 13 articles, le projet de loi C-53 comporte plus de 90 articles, dont sept apportent des modifications à d'autres lois (art. 82 à 88 inclusivement) et un est un article de transition (art. 81).

1. Préambule

Le projet de loi contient un préambule relativement long comportant sept énoncés, dont le sixième est composé de dix paragraphes.

Le premier énoncé évoque les risques que peuvent présenter, directement et indirectement, les produits antiparasitaires et leur utilisation. Le deuxième énoncé indique que la lutte antiparasitaire joue un rôle important dans divers domaines de l'économie et d'autres aspects de la qualité de vie au Canada; le troisième souligne que les produits antiparasitaires présentant des risques et une valeur acceptables peuvent contribuer de façon importante à atteindre les objectifs d'une lutte antiparasitaire durable; le quatrième établit les objectifs de la lutte antiparasitaire durable; le cinquième reconnaît que la réglementation des produits antiparasitaires relève traditionnellement d'une compétence partagée par les gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux et souligne qu'il est important que ce partage demeure, pour que soient atteints de façon efficace les résultats souhaités, sans conflits ni recoupements.

Le sixième énoncé est le premier à parler spécifiquement de la protection de la vie humaine et de l'environnement; le premier paragraphe affirme qu'il est dans l'intérêt national de faire en sorte que l'objectif premier du système fédéral de réglementation soit la prévention des risques inacceptables pour les personnes et l'environnement que présente l'utilisation des

produits antiparasitaires; les autres paragraphes portent sur divers sujets relevant également de l'intérêt national, notamment :

- d'instaurer un système d'homologation national reposant sur une base scientifique et abordant la question des risques sanitaires et environnementaux avant et après l'homologation;
- d'homologuer pour utilisation les produits antiparasitaires présentant des risques acceptables seulement lorsqu'il est démontré que leur utilisation serait efficace et lorsqu'il peut être établi que les conditions d'homologation préviennent toute conséquence néfaste pour la santé ou la pollution de l'environnement;
- de tenir compte, lors de l'évaluation des risques pour les personnes, de l'exposition globale aux produits antiparasitaires, des effets cumulatifs des produits et des différentes sensibilités à ceux-ci éprouvées par les principaux sous-groupes identifiables, notamment les femmes enceintes, les nourrissons, les enfants, les femmes et les personnes âgées;
- de réglementer les produits antiparasitaires afin de promouvoir le développement durable;
- de concevoir le système fédéral de réglementation afin de réduire au minimum les risques et d'encourager l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de lutte antiparasitaire durables et innovatrices;
- de favoriser la collaboration des ministères fédéraux pour l'élaboration d'orientations visant à poursuivre les objectifs de la Loi et, à cette fin, de prendre en compte les avis et conseils de différents secteurs au pays;
- de donner aux provinces et aux territoires, ainsi qu'aux personnes dont les intérêts et préoccupations sont en jeu, une possibilité raisonnable de participer au système fédéral de réglementation;
- d'administrer le système fédéral de réglementation de façon efficiente et efficace, en conformité avec les principes et objectifs qui précèdent et de façon à reconnaître les divers intérêts et préoccupations en jeu et – dans le respect de l'objectif premier de ce système, qui consiste à éviter les risques inacceptables pour les personnes et l'environnement – à réduire au minimum les conséquences négatives sur la viabilité économique et la compétitivité.

Selon le dernier énoncé, le Canada doit être en mesure de remplir ses obligations internationales reliées à la lutte antiparasitaire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Définitions – Article 2

L'article 2 définit quelques termes clés employés dans le projet de loi. En particulier, il définit les expressions « parasite » et « produit antiparasitaire » comme suit :

> « parasite » Animal, plante ou autre organisme qui est, directement ou non, nuisible, nocif ou gênant, ainsi que toute fonction organique ou condition nuisible, nocive ou gênante d'un animal, d'une plante ou d'un autre organisme.
>
> « produit antiparasitaire » *a*) Produit, substance ou organisme – notamment ceux résultant de la biotechnologie – **constitué d'un principe actif ainsi que de formulants et de contaminants et** fabriqué, présenté, distribué ou utilisé comme moyen de lutte direct ou indirect contre les parasites par destruction, attraction ou répulsion, ou encore par atténuation ou prévention de leurs effets nuisibles, nocifs ou gênants; *b*) tout principe actif servant à la fabrication de ces éléments; *c*) toute chose désignée comme tel par règlement.

Le nouveau paragraphe 2(2) a été ajouté par le Comité permanent de la santé de la Chambre des Communes (le Comité de la Chambre) afin de donner la définition qui suit des « risques acceptables », définition qui constitue la norme à respecter pour qu'un produit soit homologué :

> **2(2) Pour l'application de la présente loi, les risques sanitaires ou environnementaux d'un produit antiparasitaire sont aceptables s'il existe une certitude raisonnable qu'aucun dommage à la santé humaine, aux générations futures ou à l'environnement ne résultera de l'exposition au produit ou de l'utilisation de celui-ci, compte tenu des conditions d'homologation proposées ou fixées.**

3. Obligation de Sa Majesté – Article 3

L'article 3 dispose que la Loi lie le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

4. Mission du ministre – Article 4

L'article 4 porte que, pour l'application de la Loi, le ministre a comme objectif premier de prévenir les risques inacceptables pour les personnes et l'environnement que présente l'utilisation des produits antiparasitaires. À cet égard, le ministre doit :

- promouvoir le développement durable, soit un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs;
- tenter de réduire au minimum les risques sanitaires et environnementaux que présentent les produits antiparasitaires et d'encourager le développement et la mise en oeuvre de stratégies de lutte antiparasitaire durables et innovatrices – en facilitant l'accès à des produits antiparasitaires à risque réduit – et d'autres mesures indiquées;
- sensibiliser le public aux produits antiparasitaires en **l'informant, en favorisant son** accès aux renseignements pertinents et en encourageant sa participation au processus de prise de décision;
- veiller à ce que seuls les produits antiparasitaires dont la valeur a été déterminée comme acceptable soient approuvés pour utilisation au Canada (définie à l'article 2, « valeur » signifie l'apport réel ou potentiel d'un produit dans la lutte antiparasitaire, compte tenu des conditions d'homologation proposées ou fixées, notamment en fonction de son efficacité, des conséquences de son utilisation pour l'hôte du parasite sur lequel le produit est destiné à être utilisé, des conséquences de son utilisation pour l'économie et la société de même que de ses avantages pour la santé, la sécurité et l'environnement).

Le nouvel article 4.1 est une disposition d'interprétation ajoutée par le Comité de la Chambre. Elle précise que la protection et la considération que la Loi accorde aux enfants s'étendent aux générations futures.

5. Comité consultatif – Article 5

L'article 5 autorise le ministre, pour l'accomplissement de la mission qui lui est confiée par la Loi, à constituer un comité consultatif et à préciser le mandat du comité ainsi que les modalités de son exercice. Ce comité doit présenter ses rapports, notamment ses recommandations et ses motifs, au ministre, qui les verse au Registre constitué en vertu de l'article 42.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. Interdictions – Article 6

Selon l'article 6, il est interdit de fabriquer, d'importer, d'exporter, de manipuler, d'utiliser, d'entreposer, d'annoncer, etc. un produit antiparasitaire si ce n'est en conformité avec la Loi et son règlement. L'article établit plusieurs moyens de défense et fixe des peines pour les infractions, sur déclaration de culpabilité :

- par procédure sommaire, une amende maximale de 200 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;
- par mise en accusation, une amende maximale de 500 000 $ et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines.

Les peines prévues par la *Loi* actuelle sont les suivantes, sur déclaration de culpabilité :

- par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;
- par mise en accusation, une amende maximale de 250 000 $ et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines.

Il convient de souligner que les peines prévues par l'article 6 ne s'appliquent qu'aux infractions prévues par cet article. D'autres infractions et contraventions sont prévues ailleurs dans la Loi (notamment aux art. 29 à 33, 40, 41, **43**, 44, 46, 47, 50, 53, 57 et 59). Les dispositions générales sur les infractions et les sanctions sont énoncées aux articles 68 à 80. Le paragraphe 68(4) prévoit la plus lourde amende du projet de loi. Quiconque, en contrevenant à la Loi ou à son règlement, intentionnellement ou par insouciance, soit risque de causer la mort ou des blessures graves à autrui, dont l'imminence est évidente, soit risque de causer des dommages importants à l'environnement, soit cause des dommages à l'environnement encourt, sur déclaration de culpabilité :

- par procédure sommaire, une amende maximale de 300 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;
- par mise en accusation, une amende maximale de 1 000 000 $ et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. Homologation des produits antiparasitaires – Articles 7 et 8

En vertu du paragraphe 7(1), les demandes d'homologation ou de modification d'homologation d'un produit antiparasitaire sont présentées au ministre, selon les modalités qu'il précise. Lorsqu'il est convaincu qu'une demande répond aux exigences, le ministre est tenu par le paragraphe 7(3) de procéder à toute évaluation nécessaire portant sur :

- les risques sanitaires que présente le produit;
- les risques environnementaux que présente le produit;
- la valeur du produit (l'article 2 établit que la « valeur » signifie l'apport réel ou potentiel d'un produit dans la lutte antiparasitaire, compte tenu des conditions d'homologation proposées ou fixées, notamment en fonction de son efficacité, des conséquences de son utilisation pour l'hôte du parasite sur lequel le produit est destiné à être utilisé, des conséquences de son utilisation pour l'économie et la société de même que de ses avantages pour la santé, la sécurité et l'environnement).

Le ministre veille à l'exécution rapide des évaluations des produits présentant des risques réduits. Dans certains cas, **il** doit consulter les ministères et organismes fédéraux et provinciaux dont les intérêts et les activités pourraient être touchés par le dispositif réglementaire fédéral (par. 7(3)).

Pour approuver une demande, le ministre doit être convaincu que la valeur du produit antiparasitaire ainsi que les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont « acceptables » (par. 8(1)). **Comme il a déjà été mentionné, en vertu du paragraphe 2(2) les risques sanitaires ou environnementaux d'un produit sont « acceptables » s'il existe une certitude raisonnable qu'aucun dommage à la santé humaine, aux générations futures ou à l'environnement ne résultera de l'exposition au produit ou de l'utilisation de celui-ci, compte tenu des conditions d'homologation proposées ou fixées.**

Pour déterminer si les risques que présente un produit sont acceptables, le ministre doit employer une approche scientifique. De plus, pour évaluer les risques sanitaires (mais pas les risques environnementaux) **de certains produits, le ministre doit :**

- **prendre notamment en considération les renseignements disponibles sur l'exposition globale au produit antiparasitaire, ainsi que les effets cumulatifs du produit et d'autres produits ayant un mécanisme de toxicité commun;**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- appliquer des marges de sécurité appropriées pour prendre notamment en compte l'utilisation de données d'expérimentation sur les animaux et les différentes sensibilités aux produits antiparasitaires des principaux sous-groupes identifiables (notamment les femmes enceintes, les nourrissons, les enfants, les femmes et les personnes âgées);
- appliquer une marge de sécurité supérieure de 10 fois à celle qui serait autrement applicable, si le produit est destiné à une utilisation dans les maisons ou les écoles ou autour de celles-ci, à moins que, sur la base de données scientifiques fiables, il ait jugé qu'une marge de sécurité différente conviendrait mieux.

Comme il a déjà été mentionné, ces exigences ne s'appliquent qu'à certains produits. Il s'agit de produits qui, conformément à l'article 28, nécessitent l'une des décisions suivantes :

- **l'homologation d'un produit antiparasitaire qui est ou contient un principe actif nouveau;**
- **l'homologation ou la modification de l'homologation d'un produit qui risque d'augmenter sensiblement les risques sanitaires ou environnementaux;**
- **l'homologation d'un produit après une réévaluation ou un examen spécial (par. 7(7)).**

Voici d'autres dispositions ou exigences importantes relativement à l'évaluation d'un produit :

- il incombe au demandeur de convaincre le ministre que la valeur du produit et les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont acceptables (al. 7(6)*a*));
- lorsqu'il évalue la valeur du produit antiparasitaire et les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente, le ministre donne effet à la politique gouvernementale (par. 7(8));
- le ministre peut, en conformité avec les éventuels règlements, prendre en compte les renseignements sur la valeur et les risques d'autres produits homologués pour la même utilisation (par. 7(9)).

Après avoir terminé les évaluations et les consultations requises, le ministre doit homologuer le produit ou modifier son homologation, s'il conclut que la valeur du produit

antiparasitaire ainsi que les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont acceptables (par. 8(1)). En revanche, le ministre rejette la demande visée, s'il n'arrive pas aux conclusions visées au paragraphe 8(1) (par. 8(4)).

Lorsqu'une demande est approuvée, le ministre doit préciser les conditions dans lesquelles le produit peut être fabriqué, manipulé, entreposé, transporté, importé, exporté, emballé, distribué, utilisé ou éliminé, ainsi que les conditions relatives à sa composition et à son étiquetage (par. 8(1)). En conformité avec les règlements applicables, le ministre fixe, comme condition d'homologation, la fourniture de renseignements sur la sécurité du produit antiparasitaire – notamment une fiche signalétique – aux lieux de travail où celui-ci est utilisé ou fabriqué (par. 8(3)). Le titulaire d'un produit antiparasitaire transmet au ministre un rapport sur les ventes du produit homologué (par. 8(5)).

Un certificat d'homologation ou de modification d'homologation est valide pour une période fixée par le ministre et cette période peut être déterminée ou non (par. 8(1)).

8. Limites maximales de résidus – Articles 9 à 11

Le ministre continue de s'acquitter de ses fonctions actuelles qui consistent à fixer les limites maximales de résidus pour le produit ou ses composants ou dérivés qu'il estime appropriées dans les circonstances (c.-à-d. les limites maximales de résidus (LMR) de pesticides sur les aliments) (art. 9 et 10). Dans certains cas, cependant, le ministre doit :

- appliquer une marge de sécurité supérieure de dix fois à celle qui serait autrement applicable;
- prendre en considération les renseignements disponibles sur ce qui suit :
  - l'exposition totale au produit antiparasitaire, soit l'exposition alimentaire et l'exposition d'autres sources ne provenant pas du milieu de travail, notamment l'eau potable et l'utilisation du produit dans les maisons et les écoles et autour de celles-ci;
  - les effets cumulatifs du produit antiparasitaire et d'autres produits antiparasitaires ayant un mécanisme de toxicité commun;
  - les différentes sensibilités aux produits antiparasitaires des principaux sous-groupes identifiables, notamment les femmes enceintes, les nourrissons, les enfants, les femmes et les personnes âgées (art. 11).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comme pour le paragraphe 7(7), qui porte sur l'homologation initiale d'un produit ou la modification de l'homologation, les exigences qui précèdent relatives à l'évaluation des risques sanitaires d'un produit pour l'établissement des LMR ne s'appliquent qu'aux produits qui exigent ce qui a été appelé une décision « majeure », c'est-à-dire :

- la décision d'homologuer un produit qui est un agent actif non homologué ou qui en contient un;
- la décision d'homologuer ou de modifier de l'homologation d'un produit antiparasitaire, si le ministre est d'avis que l'homologation ou sa modification risque d'augmenter sensiblement les risques sanitaires ou environnementaux;
- une décision relative à l'homologation d'un produit à la suite d'une réévaluation ou d'un examen spécial.

9. Renseignements supplémentaires et obligation de communiquer – Articles 12 à 15

Le ministre peut exiger d'un titulaire qu'il effectue des essais, accumule des renseignements et surveille l'expérimentation du produit antiparasitaire en vue d'obtenir des renseignements supplémentaires concernant la valeur du produit et qu'il lui communique les renseignements sous la forme et dans le délai qu'il précise (art. 12).

Le demandeur de l'homologation d'un produit antiparasitaire, la personne qui demande au ministre de fixer des limites maximales de résidus et le titulaire sont tenus de communiquer au ministre tout renseignement prévu par règlement qui touche à la valeur du produit antiparasitaire ou aux risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente (art. 13). Après avoir étudié les renseignements qui lui ont été communiqués, le ministre décide s'il procède ou non à l'examen spécial (art. 14). Ses conclusions seront également **versées au Registre et** rendues publiques s'il estime que le produit antiparasitaire présente des risques sanitaires ou environnementaux importants ou qu'il est dans l'intérêt public de le faire (art. 15).

10. Réévaluation et examen spécial – Articles 16 à 21

Le ministre peut procéder à la réévaluation d'un produit antiparasitaire homologué s'il y a eu un changement en ce qui touche les renseignements exigés ou la procédure à suivre pour l'évaluation de la valeur ou des risques sanitaires ou environnementaux (par. 16(1)). Lorsqu'un produit a toutefois nécessité ce qu'on a appelé une décision « majeure »,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

il doit obligatoirement être réévalué. Ainsi, la réévaluation d'un vieux produit (c.-à-d. homologué avant le 1er avril 1995) doit obligatoirement être entreprise au plus tard le 1er avril 2005 ou, si cette date est postérieure, la date qui suit d'un an la période de quinze ans écoulée depuis la décision. La réévaluation des produits nouveaux (c.-à-d. homologués le 1er avril 1995 ou après cette date) doit être entreprise au plus tard la date qui suit d'un an la période de quinze ans écoulée depuis la dernière décision en la matière (par. 16(2)). Il convient de noter que, bien que cet article exige qu'une réévaluation soit entreprise dans les délais prescrits, aucun échéancier n'est fixé pour l'achèvement des travaux.

En plus des réévaluations, le projet de loi prévoit qu'un produit doit faire l'objet d'un examen spécial dans certains cas précis, à savoir :

- lorsque le ministre a des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente sont inacceptables;
- lorsqu'un pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) interdit l'utilisation d'un principe actif contenu dans le produit pour des raisons sanitaires ou environnementales;
- lorsqu'un ministère ou organisme public fédéral ou provincial fournit au ministre les renseignements relatifs aux risques sanitaires ou environnementaux ou à la valeur du produit visé et que, à la suite de l'étude de ces renseignements, le ministre a des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente sont inacceptables (par. 17(1) à (3)).

Toute personne peut également faire une demande d'examen spécial au ministre. Dans un délai raisonnable suivant la réception de la demande, le ministre décide s'il procède ou non à l'examen et il communique à son auteur sa décision en la motivant par écrit (par. 17(4) et (5)).

Les articles 16, 18 et 19 exposent la marche à suivre et les points à examiner pour la réalisation d'un examen spécial ou d'une réévaluation. Des consultations publiques peuvent être exigées dans certains cas, mais pas dans tous les cas.

L'article 20 dispose que, durant une réévaluation ou un examen spécial, l'homologation d'un produit peut être révoquée ou modifiée si le titulaire ne fournit pas les renseignements demandés, ou si le ministre a des motifs raisonnables de croire que ces mesures

sont nécessaires pour régler une situation qui présente un danger pour la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, en prenant en compte le principe de prudence. Le principe de prudence est énoncé au paragraphe 20(2) comme suit : « En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard la prise de mesures rentables visant à prévenir toute conséquence néfaste pour la santé ou la dégradation de l'environnement. » Il s'agit de la seule mention du principe de prudence dans le projet de loi.

Ensuite, au terme des évaluations et des consultations requises, le ministre doit confirmer, révoquer ou modifier l'homologation du produit en question. Cependant, la date d'entrée en vigueur de la décision du ministre peut être différée pour des raisons précises, par exemple, lorsqu'il n'existe aucune solution de rechange satisfaisante et que le ministre juge que la valeur du produit et les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont, jusqu'à la date de modification ou de révocation, acceptables (art. 21).

11. Autres motifs de révocation ou de modification – Articles 22 à 27

Les articles 22 à 27 précisent des motifs additionnels de révocation ou de modification de l'homologation d'un produit. On trouve parmi ceux-ci les cas où :

- le titulaire a l'intention de cesser la vente d'un produit antiparasitaire, pour une ou plusieurs de ses utilisations homologuées (art. 22);
- il y a défaut de paiement des amendes, pénalités, droits ou autres frais exigibles du titulaire au titre de la Loi, **mais le ministre doit donner au titulaire la possibilité de présenter ses observations avant de prendre la mesure envisagée** (art. 23);
- le titulaire ne respecte pas les conditions de l'homologation (art. 25);
- il y a eu violation de la Loi (art. 26);
- lorsque la révocation ou la modification sont nécessaires pour mettre en oeuvre une convention internationale (art. 27).

Le ministre peut aussi modifier l'homologation d'un produit antiparasitaire en vue d'accroître sa valeur ou de diminuer les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente, mais il doit obtenir le consentement écrit du titulaire (art. 24).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

12. Consultation publique – Article 28

Le ministre doit consulter le public et les ministères et organismes publics fédéraux et provinciaux dont les intérêts et les préoccupations sont touchés par le système réglementaire fédéral, mais seulement relativement à certaines décisions, à savoir les décisions concernant :

- une demande d'homologation d'un produit antiparasitaire qui contient un principe actif non homologué;
- une demande d'homologation (ou de modification de l'homologation) d'un produit antiparasitaire qui risque d'augmenter sensiblement les risques sanitaires ou environnementaux;
- la mesure à prendre après une réévaluation ou un examen spécial;
- toute autre question que le ministre juge être d'intérêt public (par. 28(1)).

Pour déclencher une consultation publique, le ministre rend public un « énoncé de consultation » contenant des renseignements précis (p. ex. un sommaire des rapports pertinents, le projet de décision et les données d'essai confidentielles considérées comme nécessaires dans l'intérêt public) et il invite les intéressés à faire part de leurs observations par écrit, que le ministre doit examiner avant de prendre une décision. Après avoir pris une décision, le ministre rend public un « énoncé de décision » contenant des renseignements précis (p. ex. les motifs de la décision, un sommaire des observations reçues et les données d'essai confidentielles considérées comme nécessaires dans l'intérêt public).

13. Contrôle de l'exportation – Articles 33 et 34

Les articles 33 et 34 prévoient l'établissement, par le gouverneur en conseil, d'une liste des produits antiparasitaires d'exportation contrôlée et interdisent l'exportation des produits inscrits sur la liste, sauf en cas d'autorisation accordée en vertu de la Loi.

Des dispositions similaires, quoique plus détaillées, se trouvent aux articles 100 à 103 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* (LCPE 1999). Ces dispositions prévoient l'application de la Convention de Rotterdam de 1998 sur le mécanisme de consentement préalable donné en connaissance de cause relativement à certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le cadre du commerce international (la Convention PIC).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

14. Examen des décisions – Articles 35 à 40

Aux termes de l'article 35, toute personne peut déposer un avis d'opposition à certaines décisions visées par la Loi (p. ex. les décisions concernant l'exportation d'un produit antiparasitaire ou les décisions concernant l'homologation d'un produit contenant un principe actif non homologué, d'un produit qui risque d'augmenter sensiblement les risques sanitaires et environnementaux ou d'un produit ayant fait l'objet d'une réévaluation ou d'un examen spécial).

Après réception de l'avis d'opposition, le ministre peut constituer une commission d'examen dont le rôle est uniquement consultatif. Cependant, le ministre doit rendre publics les recommandations de la commission d'examen de même que la décision qu'il prend, les motifs de celle-ci et un sommaire des renseignements pris en compte, y compris les données d'essai confidentielles qu'il estime être d'intérêt public (art. 39).

15. Autorisation d'utilisation d'un produit antiparasitaire non homologué – Article 41

Le ministre peut autoriser l'utilisation d'un produit non homologué à une fin déterminée, sous réserve des conditions qu'il précise et en conformité avec les règlements. Le ministre autorise l'utilisation du produit à cette fin s'il estime que cette utilisation, selon les conditions imposées, le cas échéant, ne présente pas de risques sanitaires ou environnementaux inacceptables.

16. Accès à l'information – Articles 42 à 44

Le paragraphe 42(1) prévoit l'établissement d'un Registre des produits antiparasitaires qui contient, en conformité avec les règlements applicables, des renseignements sur les produits antiparasitaires, y compris des renseignements concernant les demandes, l'homologation, les réévaluations et les examens spéciaux. Le Registre doit contenir les informations précisées au paragraphe 42(2).

Cependant, le public n'a pas nécessairement accès aux renseignements contenus dans le Registre. Il a accès uniquement aux renseignements contenus dans le Registre (et pourrait en obtenir copie) s'il ne s'agit pas de données d'essai confidentielles ni de renseignements commerciaux confidentiels ou s'il s'agit de données d'essai confidentielles qui font l'objet d'une divulgation en conformité avec les règlements (par. 42(4)). Cependant, les données d'essai confidentielles versées au Registre et les renseignements commerciaux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

confidentiels peuvent être divulgués dans les circonstances précisées aux articles 43 et 44. Par exemple, des données d'essai confidentielles versées au Registre peuvent être inspectées par une personne qui, après présentation de la demande requise et d'un affidavit, y a été autorisée lorsque le ministre est convaincu que cette personne n'a pas l'intention d'utiliser les données pour obtenir l'homologation d'un produit (ou modifier l'homologation) ni pour les mettre à la disposition d'un tiers à cette fin (par. 43(2)). En conformité avec les règlements, les données d'essai confidentielles ou les renseignements commerciaux confidentiels peuvent aussi être communiqués à des parties précises à des fins précises, par exemple des professionnels de la santé qui demandent les renseignements pour faire un diagnostic ou prodiguer des soins médicaux, ou un ministère ou organisme fédéral ou provincial qui demande les renseignements pour intervenir en cas de situation d'urgence (art. 44).

En plus de l'établissement du Registre, auquel l'accès du public est limité, le paragraphe 42(7) prévoit l'établissement d'un « registre public sous forme électronique ». Ce registre doit inclure les renseignements qui sont contenus dans le Registre et dont le public peut obtenir copie en vertu de la Loi ou du règlement. Il doit également contenir d'autres renseignements précis, y compris les protocoles d'entente intergouvernementaux et les rapports des activités d'harmonisation internationale visant la réglementation des produits antiparasitaires.

Le nouvel article 42.1 a été ajouté par le Comité de la Chambre. Il prévoit la consultation du public au sujet des politiques, lignes directrices et codes de pratique visant la réglementation des produits antiparasitaires.

17. Protection des dénonciateurs – Article 47

L'article 47 vise à protéger les dénonciateurs qui ont signalé une infraction réelle ou probable à la Loi ou aux règlements à un inspecteur. L'anonymat de ces personnes doit être préservé, si elles le demandent. Ces personnes sont aussi protégées à leur lieu de travail contre le congédiement, le harcèlement, la suspension, etc.

Cette protection au lieu de travail s'applique aussi à toute personne qui, en se fondant sur des motifs raisonnables, a refusé (ou a fait part de son intention de refuser) d'accomplir un acte qui constitue ou pourrait constituer une contravention à la Loi, ou qui, en se fondant sur des motifs raisonnables, a accompli (ou fait part de son intention d'accomplir) un acte qu'elle est tenue d'accomplir sous le régime de la Loi.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18. Application de la loi – Articles 45 à 61

L'article 45 prévoit la nomination d'inspecteurs et d'analystes. Les articles 48 à 56 regroupent les dispositions régissant les inspections, les perquisitions et les saisies de même que la disposition du matériel saisi. Étant donné qu'il s'agit de mesures d'application normales, elles ne feront pas ici l'objet d'une analyse plus poussée.

Aux termes de l'article 57, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention à la Loi ou aux règlements, l'inspecteur peut ordonner d'arrêter ou de cesser les activités qui font l'objet de la contravention. Ces ordres peuvent faire l'objet d'une révision suivant les dispositions de l'article 60. Cet article prévoit également la révision d'autres mesures d'application de la Loi.

19. Droits et autres frais – Articles 63 et 64

Aux termes de l'article 63, le gouvernement peut recouvrer tout droit lié à l'application de la Loi ou des règlements. Par ailleurs, en vertu de l'article 64, le gouvernement peut recouvrer, auprès des parties précisées, les frais imposés sous le régime de la Loi ou les autres frais assumés par le gouvernement du fait de l'application de la Loi ou des règlements, y compris les frais engagés relativement à des actions précises (p. ex. les inspections, les essais, la saisie, la confiscation, l'élimination, les mesures de contrôle de risques, etc.).

20. Droits à payer pour l'utilisation de renseignements – Article 66

Aux termes de l'article 66, le ministre fixe les conditions des ententes que doivent conclure les demandeurs avec les titulaires en vue d'établir les droits à payer pour pouvoir utiliser les renseignements fournis au ministre par les titulaires aux termes de la présente Loi, ou se fonder sur eux. Ces ententes doivent être conclues conformément aux règlements et prévoient l'établissement, au moyen de la négociation et de l'arbitrage obligatoire, des droits à payer. Certaines parties de la *Loi sur l'arbitrage commercial* régissent la procédure d'arbitrage en question, à moins d'avis contraire des parties.

21. Règlements – Article 67

L'article 67 confère de vastes pouvoirs réglementaires au gouverneur en conseil. Des règlements peuvent être pris relativement aux 32 points distincts figurant au paragraphe 67(1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des règlements peuvent aussi être élaborés pour l'application de certains articles de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce. Ces articles traitent des restrictions imposées à la divulgation des secrets commerciaux (ALENA seulement) et des données sur la sécurité et l'efficacité déposées à l'appui d'une demande d'homologation d'un produit chimique agricole (les deux accords).

22. Infractions et peines – Articles 68 à 79

Comme il est indiqué à l'article 6, les infractions précises et les peines connexes sont énoncées dans divers articles du projet de loi. Les articles 68 et 69 contiennent des infractions et des peines additionnelles, tandis que l'article 70 traite de la responsabilité pénale des dirigeants de personnes morales.

Les autres articles traitent d'un éventail de sujets, y compris les questions relatives à la preuve et à la sentence. Par exemple :

- le contrevenant peut être déclaré coupable d'une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet une infraction (art. 72);
- en plus de la sentence imposée, le tribunal peut obliger le contrevenant à prendre une ou plusieurs des 11 mesures figurant à l'article 77 (p. ex. indemniser la victime, publier les faits liés à l'infraction, y compris des excuses, exécuter des travaux d'intérêt collectif, etc.);
- en plus de toute autre amende imposée, le tribunal peut infliger au contrevenant le triple du montant qu'il juge égal aux avantages financiers tirés de la perpétration de l'infraction (art. 78);
- afin d'encourager le respect de la Loi et des règlements, le ministre peut publier des renseignements concernant toute contravention à la Loi et aux règlements, y compris les contraventions désignées comme violation au titre de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

23. Rapport au parlement – Article 80

Le ministre doit déposer un rapport annuel au Parlement portant sur l'application de la Loi au cours de l'année, y compris :

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- un état d'avancement **des homologations, notamment de celles des produits à risques réduits, ainsi que** des réévaluations et des examens spéciaux effectués;
- un exposé des développements scientifiques concernant l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux et de la valeur des produits antiparasitaires et l'intégration de ces développements dans le processus de prise de décisions.

24. Examen parlementaire

Un nouvel article 80.1 a été ajouté par le Comité de la Chambre afin d'exiger un examen parlementaire de la Loi tous les sept ans suivant l'entrée en vigueur de l'article 1 (titre abrégé).

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-53 a été renvoyé au Comité permanent de la santé de la Chambre des communes le 15 avril 2002. Au cours des quatre semaines qui ont suivi, le Comité a entendu plus de 40 groupes et intervenants de même que le ministre de la Santé et des fonctionnaires de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA).

Globalement, les témoins appuyaient le projet de loi, qui était considéré comme une amélioration par rapport à la loi existante, qui datait de 30 ans. De nombreux témoins croyaient toutefois que le projet de loi pourrait être amélioré sous bien des rapports, mais aucun consensus ne se dégageait sur les changements qui devraient être apportés. Par exemple, les intervenants ne s'entendaient pas pour déterminer si le projet de loi devrait protéger les renseignements commerciaux confidentiels davantage ou dans une moindre mesure.

On s'inquiétait beaucoup de ce que le projet de loi n'entraîne pas l'abandon progressif ou l'interdiction des pesticides utilisés à des fins esthétiques. De nombreux témoins, surtout des secteurs de la santé et de l'environnement, soulignaient qu'il fallait adopter une approche pancanadienne et que les initiatives prises au niveau municipal, bien qu'elles soient heureuses, ne permettaient pas de protéger *tous* les Canadiens contre les effets nocifs des pesticides.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bon nombre des membres du Comité étaient sympathiques à ces inquiétudes, mais ont voté contre l'interdiction de ces produits dans une loi fédérale principalement parce que le gouvernement fédéral était d'avis que la réglementation de l'utilisation des pesticides homologués relève de la compétence des provinces et des territoires.

D'autres personnes se souciaient de ce que le projet de loi ne définisse pas les expressions « risques acceptables » et « risques inacceptables ». On estimait que ces concepts, qui représentaient la norme d'homologation à respecter, étaient trop fondamentaux pour ne pas être définis dans la loi. Plusieurs définitions ont été proposées, mais on a finalement retenu la définition des « risques acceptables » avancée par le gouvernement et modifiée par la suite par le Comité afin de faire mention des « générations futures ». Cette définition vise essentiellement à obtenir « une certitude raisonnable qu'aucun dommage » n'est causé (par. 2(2)).

On a également critiqué le fait que le projet de loi ne mentionnait qu'une seule fois le principe de prudence, soit à l'article 20[(1)]. Plusieurs témoins croyaient en effet que ce principe (ou une version remaniée de celui-ci) devrait être inclus dans le préambule et appliqué dans d'autres parties de la Loi. Les fonctionnaires ont répondu que cette mesure était inutile parce que le projet de loi adopte déjà une approche prudente. Ainsi, il n'autorise l'homologation que des produits qui présentent des « risques acceptables ». Le projet de loi exige également l'application de marges de sécurité appropriées pour l'évaluation des risques. Par conséquent, tous les amendements proposés concernant le principe de prudence ont été rejetés.

Un amendement important qui a été approuvé concerne l'évaluation de l'exposition globale et des effets cumulatifs. Au départ, le projet de loi C-53 exigeait qu'on tienne compte de ces facteurs seulement pour l'évaluation des risques sanitaires et dans le but de fixer des limites maximales des résidus dans les aliments (al. 11(2)*a*)). Pour tenir compte des préoccupations des groupes des milieux environnementaux et sanitaires qui souhaitent que ces facteurs soient pris en compte pour *toutes* les évaluations de produits (c.-à-d. les homologations, les réévaluations ou les examens spéciaux), le gouvernement a proposé un amendement au paragraphe 7(7) qui exige que l'exposition globale et les effets

---

(1) L'alinéa 20(1)*b*) permet la prise de mesures correctives (comme l'annulation de l'homologation d'un produit) quand le ministre croit que cette mesure est nécessaire dans le cadre du processus de réévaluation ou d'examen spécial pour régler une situation qui présente un danger pour la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, en prenant en compte le principe de prudence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cumulatifs soient pris en compte lors de l'évaluation des risques sanitaires des produits subissant une première évaluation en vue d'une homologation ou d'une modification de l'homologation.

L'amendement qui a été adopté exige toutefois qu'on prenne en compte ces facteurs uniquement pour « certains » produits, c'est-à-dire ceux qui exigent ce qu'on a appelé une décision « majeure » :

- **la décision d'homologuer un produit qui est un agent actif non homologué ou qui en contient un;**
- **la décision d'homologuer ou de modifier l'homologation d'un produit antiparasitaire, si le ministre est d'avis que l'homologation ou sa modification risque d'augmenter sensiblement les risques sanitaires ou environnementaux;**
- **une décision relative à l'homologation d'un produit à la suite d'une réévaluation ou d'un examen spécial.**

De plus, en raison du libellé de l'amendement, les exigences antérieures qui figuraient au paragraphe 7(7) concernant l'application de marges de sécurité pour l'évaluation des risques sanitaires ont également été limitées à « certains » produits. Aucune limitation de ce genre n'était prévue dans le projet de loi original. On est donc en droit de se demander si le paragraphe 7(7) amendé constitue un progrès, parce qu'il exige qu'on tienne compte de l'exposition globale et des effets cumulatifs, ou encore un recul, parce que tous les facteurs à prendre en compte et les marges de sécurité à appliquer lors de l'évaluation des risques sanitaires se limitent maintenant à « certains » produits, c'est-à-dire ceux qui ont nécessité ce qu'on a appelé une « décision majeure ».

Un amendement connexe exigeant la prise en compte de l'exposition globale et des effets cumulatifs a également été apporté relativement à l'évaluation des risques sanitaires lors d'une réévaluation ou d'un examen spécial d'un produit conformément au paragraphe 19(2).

Les témoins ont aussi insisté pour qu'on apporte un amendement afin d'établir un mécanisme d'homologation accéléré des produits présentant des risques réduits. L'article 7 a par conséquent été amendé afin d'obliger le ministre à accélérer l'évaluation des produits dont il peut raisonnablement prévoir que les risques sanitaires ou environnementaux seront réduits (al. 7(3)*b*)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un autre amendement qui a été apporté, principalement pour dissiper les inquiétudes du secteur agricole, concerne les produits à « usage limité ». Il s'agit de produits qui ne sont pas offerts au Canada parce que leur marché canadien est trop limité et que les fabricants ont donc peu de motifs d'ordre économique pour demander et maintenir leur homologation au pays. Plusieurs amendements détaillés ont été proposés afin de faciliter l'homologation de ces produits, mais ont été jugés irrecevables parce qu'ils allaient au-delà de la portée du projet de loi. On a plutôt retenu l'amendement beaucoup plus simple qui a été proposé par le gouvernement et qui modifie les pouvoirs réglementaires prévus à l'article 67 afin d'autoriser de manière expresse le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant les usages limités (al. 67(1)*f.1*)).

Le dernier amendement qui mérite d'être souligné concerne l'examen périodique de la Loi par le Parlement. Le projet de loi original ne prévoyait rien à ce sujet. Compte tenu de la complexité et de l'importance de cette mesure législative, la plupart des intervenants étaient d'avis qu'il faudrait prévoir un examen périodique par le Parlement, même si on ne s'entendait pas sur l'intervalle entre chaque examen. La plupart des amendements proposés préconisaient un examen parlementaire tous les cinq ans, mais le gouvernement proposait un examen tous les dix ans. Dans un esprit de compromis, on est parvenu à s'entendre sur un examen parlementaire tous les sept ans et on a donc ajouté un nouvel article 80.1 à cette fin.

Environ 200 amendements ont été présentés durant l'étude du projet de loi C-53 par le Comité de la Chambre. De ce nombre, seulement 18 ont été retenus, dont certains sont d'ordre purement technique. De nombreux groupes et intervenants peuvent donc estimer que le projet de loi doit encore être amélioré. On ne sait toutefois pas trop s'ils préfèrent que le projet de loi soit adopté dans sa version amendée actuelle ou si d'autres amendements devraient, à leur avis, être apportés, ce qui pourrait en retarder l'adoption pendant encore assez longtemps.